

Discours de S.E. l'Ambassadeur Tiina Intelmann

Présidente de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome
de la Cour pénale internationale

Commémoration de la Journée de la justice pénale internationale :
La Cour pénale internationale, les Nations Unies et les voies à suivre

17 juillet 2014

Messieurs les Secrétaires généraux, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous commémorons aujourd'hui la Journée de la justice pénale internationale qui marque l'anniversaire de l'adoption du Statut de Rome en 1998. Je souhaite exprimer ma reconnaissance à l'Italie qui accueille cet événement au moment de sa présidence de l'Union européenne. Les organisations régionales telles que l'Union européenne apportent un appui précieux à la Cour et aux efforts menés collectivement par les États Parties pour accompagner notre lutte commune contre les atrocités criminelles.

L'événement qui nous réunit aujourd'hui est centré sur la relation entre la Cour pénale internationale et les Nations Unies. Il marque également le dixième anniversaire de l'Accord régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies. La création de la Cour est le fruit de négociations menées dans le cadre de l'ONU et l'expression de la détermination et de l'ambition de la communauté internationale en 1998. Je tiens à ce propos à rendre hommage aux hommes et aux femmes qui ont fait preuve d'initiative pour lancer ces négociations et les diriger avec compétence. La Cour contribue à la réalisation de l'objectif général des Nations Unies qui vise l'avènement d'un monde plus pacifique dans lequel les atrocités sont inexistantes ou font l'objet, si tel n'est pas le cas, de poursuites inconditionnelles.

La Cour a été créée en tant qu'organisation indépendante. Il est donc logique qu'elle ait maintenu un lien direct avec les Nations Unies depuis sa création. L'Accord d'octobre 2004 met en place « des relations mutuellement fécondes susceptibles de faciliter l'exercice de leurs responsabilités respectives par l'Organisation des Nations Unies et la Cour pénale internationale ». Cet élément est particulièrement important au regard du travail quotidien de la Cour sur le terrain, pour lequel l'ONU fournit divers services et équipements, incluant des services de sécurité, et apporte un appui technique pour les questions relatives aux dépositions des témoins lors des affaires portées devant la Cour. La Cour rend annuellement compte à l'Assemblée générale de l'ONU et son Procureur fait périodiquement rapport au Conseil de sécurité de l'ONU des situations que ce dernier a déferées à la Cour.

La relation entre l'ONU et la Cour est également très importante au regard de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. La moitié des activités de l'Assemblée sont en effet accomplies à New York par les diplomates accrédités auprès de l'ONU, et l'Accord entre les deux institutions autorise l'utilisation des locaux de l'ONU pour

les réunions de l'Assemblée des États Parties, du Bureau et d'autres organes subsidiaires – l'Assemblée des États Parties est particulièrement reconnaissante à l'ONU de cette disposition cette année puisque c'est au siège de l'ONU qu'elle tiendra sa session en décembre prochain.

L'importante relation entre les deux institutions inclut également le Conseil de sécurité qui a la responsabilité de déférer les situations à la Cour dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés au Chapitre VII de la Charte de l'ONU et à l'alinéa b) de l'article 13 du Statut de Rome. Cet élément est particulièrement important en raison du fait que le Conseil de sécurité peut déférer à la Cour des situations survenues sur le territoire d'États non Parties – et permettre ainsi à la justice d'être rendue en cas d'atrocités criminelles. Le Conseil de sécurité a eu recours à cette prérogative à deux reprises (pour déférer la situation au Darfour (Soudan) en 2005, et celle en Libye en 2011). Ces saisines revêtaient une certaine importance pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et l'obligation de mener des poursuites pour atrocités criminelles. Si le Conseil de sécurité assure un certain suivi sur ses saisines, en auditionnant le Procureur lors de ses comptes rendus périodiques sur les progrès accomplis, il ne fait aucun doute que les modalités des saisines et du suivi présentent plusieurs imperfections. La plus visible d'entre elles concerne l'absence de toute obligation pour les États non Parties – indépendamment de l'État concerné – de coopérer avec la Cour. Les saisines interdisent également à l'ONU de prendre en charge le coût financier induit, et aucun accord n'a malheureusement été trouvé pour autoriser de nouvelles saisines et permettre ainsi des poursuites pour des crimes commis.

J'espère que le Conseil de sécurité déférera à la Cour de nouvelles situations et s'assurera, de même, qu'elle dispose de toutes les capacités pour rendre la justice. Je sais que les États Parties qui siègent, ou non, au Conseil de sécurité continueront à faciliter la saisine de la Cour pénale internationale, et préféreront cette possibilité à la création de nouveaux mécanismes ad hoc. J'espère que l'ambition de la communauté internationale sera plus audacieuse encore et permettra aux membres permanents du Conseil de sécurité d'accepter la proposition qui a été faite de ne pas recourir à leur droit de veto en cas de résolution portant sur des crimes relevant du Statut de Rome.

La Journée de la justice pénale internationale offre également l'occasion d'évaluer des réalisations plus générales. Chaque année, et en particulier à cette date précise, nous portons notre regard sur l'avancement de la mise en place d'une cour pénale internationale permanente. Certains affirment aujourd'hui que les circonstances et notre vision du monde ont changé depuis 1998 et que notre optimisme s'est quelque peu affaibli au fil des ans. Le rôle assigné à la Cour pénale internationale – rechercher les responsables des faits désignés par le Statut de Rome comme « les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale », et les crimes qui « menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde » – est toutefois aussi crucial et pressant qu'en 1998.

La Cour s'est progressivement mise en place. Elle travaille en toute indépendance, comme elle l'a montré à diverses occasions, et parfois même contre le gré des personnes directement concernées. Cette mise en place résulte d'un effort massif et de ressources considérables. Le budget annuel de la Cour représente actuellement plus de 121 millions d'euros (121,6562 millions d'euros). Les négociations budgétaires ont suscité, malgré leur difficulté, de nouveaux fonds pour les activités de la Cour, car notre travail de justice est attendu, et le recours à des solutions de remplacement, trop coûteux. Les initiatives régionales qui visent à créer des institutions similaires à la Cour pénale internationale bénéficient indubitablement de

la présentation des montants budgétaires de la Cour et de l'expérience des fonctionnaires ayant contribué à sa mise en service, et il en va de même pour les propositions préconisant la création de mécanismes judiciaires ad hoc. Étant donné que la Cour a rendu trois verdicts à ce jour, il paraît évident que la justice pénale internationale ne peut être rendue sans frais et sans que ceux-ci ne soient assumés conjointement par l'ensemble des parties prenantes. L'administration de la justice doit également être répartie entre différentes institutions dotées de missions similaires.

Les États Parties, qui sont les principales parties prenantes de la Cour, ne doivent jamais oublier que notre principale tâche est de veiller au bon fonctionnement de la Cour et d'assurer son contrôle administratif. La Cour a été établie en tant qu'institution permanente et doit faire l'objet de toutes nos énergies. Comme l'a dit Martin Luther King, « chaque pas vers l'objectif de la justice exige des sacrifices, des souffrances et des luttes ».

Que pouvons-nous faire en faveur de la Cour en ce moment ? Les États ont pour principale tâche d'apporter à la Cour un appui politique – aujourd'hui et à l'avenir. L'appui de la communauté internationale peut, en premier lieu, s'exprimer dans le cadre de l'action décisionnelle des Nations Unies. L'appui politique fourni dans ce contexte existe bel et bien – les résolutions de l'Assemblée générale apportent un appui précieux à la Cour et les questions relatives à la primauté du droit et à la justice figurent au cœur des travaux du Conseil de sécurité. Nous nous réjouissons du fait que le Conseil de sécurité mentionne de plus en plus souvent les travaux de la Cour dans ses résolutions, les déclarations du président et ses communiqués de presse. Il ne fait aucun doute que le Conseil de sécurité reconnaît la contribution de la Cour à la lutte contre l'impunité et à la paix et à la sécurité internationales. Dans certains cas, par exemple en République démocratique du Congo, en République centrafricaine et au Mali, les soldats de la paix de l'ONU ont pour mission d'appuyer la justice internationale et de coopérer avec la Cour pénale internationale¹. De plus, les délégués présents à Genève travaillent activement à l'intégration des questions concernant la Cour dans le processus de l'examen périodique universel. Les négociations sur les résolutions de l'Assemblée générale qui concernent la Cour sont toutefois de plus en plus difficiles, au fil des ans, en raison du refus de certains à reconnaître le rôle de la justice dans la poursuite d'une paix durable.

L'appui politique peut, en deuxième lieu, s'exprimer à l'échelle nationale comme l'ont montré les actions de coopération menées avec la Cour. L'Assemblée s'est constamment préoccupée des questions de coopération incluant la protection des témoins, la libération provisoire et d'autres éléments. Les situations et affaires de la Cour impliquent souvent des situations politiques très complexes et exigent de notre part discernement et ouverture d'esprit. Les États Parties qui ont rencontré des difficultés durant leur coopération avec la Cour ont demandé que ces obstacles soient discutés avec sérieux par toutes les parties. Nous avons mené ces discussions de manière inclusive sous la direction de mon Cabinet et des points focaux de l'Assemblée des États Parties en matière de non-coopération. Mon Cabinet a déployé d'importants efforts, ces dernières années, pour résoudre les cas de non-coopération. Il a demandé, de concert avec la Cour, à ce que cette dernière soit consultée, comme le prévoit l'article 97 du Statut de Rome, lorsqu'un État Partie rencontre des difficultés à coopérer.

¹ S/RES/2147; S/RES/2149; S/RES/2164

L'appui doit, en troisième lieu, provenir du système des Nations Unies. Les « Directives du Secrétaire général concernant les rapports entre fonctionnaires des Nations Unies et personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître de la Cour pénale internationale » en sont un bon exemple. Ces dispositions limitent notamment les contacts des fonctionnaires des Nations Unies avec toutes personnes sous le coup d'un mandat d'arrêt de la Cour « à ce qui est strictement nécessaire pour mener toutes activités essentielles relevant du mandat de l'Organisation des Nations Unies ». Je salue à cet égard la pratique établie par l'ONU pour informer le Procureur de la Cour et le Président de l'Assemblée de toute réunion programmée à ce sujet. Les directives établies par le Secrétaire général sont particulièrement précieuses puisque les États Parties n'ont pas réussi à s'entendre sur une stratégie permettant d'éviter les contacts non essentiels.

Les capacités nationales à juger les crimes visés au Statut de Rome doivent, en quatrième lieu, être renforcées. La Cour est fondée sur le principe de complémentarité – il appartient en premier lieu aux États de poursuivre les auteurs d'atrocités criminelles et la Cour n'intervient dans une procédure qu'en cas de refus ou d'incapacité de leur part. Les activités de la Cour ont encouragé et incité les États à mener des enquêtes sur les atrocités criminelles dans le cadre de leurs tribunaux nationaux. Nous devons toutefois veiller à ce que les États soient tous en mesure de poursuivre les auteurs d'atrocités criminelles. Nous devons travailler en étroite coopération avec les acteurs de l'ONU dans le cadre général du renforcement de l'État de droit.

Nous devons enfin porter un regard critique sur nos méthodes de travail au sein de l'Assemblée des États Parties, et veiller à ce que les fonctionnaires élus de la Cour jouissent des plus hautes qualités de compétence et de travail, notamment le Procureur et les juges. Les élections pour les postes de fonctions judiciaires, qui auront lieu en décembre prochain lors de la session annuelle de l'Assemblée, nous en donneront l'occasion. Nous veillerons à désigner et à élire les candidats les plus qualifiés pour ces postes et les plus déterminés à assumer ces fonctions une fois recrutés par la Cour. L'Assemblée des États Parties bénéficie dorénavant de l'aide d'un Comité consultatif sur la nomination des juges dont la mission est de « faciliter la nomination des juges les plus qualifiés à la Cour pénale internationale ». J'espère que les États Parties suivront ses avis lorsqu'ils participeront à cette élection.

Au sein de l'Assemblée, un certain nombre d'États Parties s'efforcent activement d'aider la Cour et d'améliorer son fonctionnement en facilitant la résolution des questions traitées par l'Assemblée entre les sessions. Ces procédures pourraient être simplifiées par la définition d'objectifs concrets pour chacun des exercices. Nous devons, au niveau de l'Assemblée, éviter toute tentative de micro-gestion. De nombreuses initiatives de facilitation et procédures exigent que la Cour rende constamment compte de ses actions et consacre d'importantes ressources qui pourraient, sinon, bénéficier aux activités judiciaires.

De plus, l'expérience de l'année passée a montré que la Cour avait des difficultés à mettre en œuvre le plan ambitieux défini par les États en 1998. Les activités d'une cour pénale travaillant dans un contexte fortement politique ne sauraient, par définition, satisfaire tout le monde. Le principe selon lequel le Statut de Rome s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle, s'est avéré particulièrement difficile à mettre en pratique.

Certains États cherchent actuellement à modifier le cadre juridique de la Cour. De nouveaux amendements au Statut de Rome ont ainsi été proposés l'année dernière en plus de

propositions antérieures. Tous sont en cours d'examen par le Groupe de travail sur les amendements qui travaille à New York. Ces modifications doivent être étudiées avec équité et sérieux. J'espère que celles concernant le document très complexe du Statut de Rome feront l'objet d'un consensus, comme ce fut le cas lors de la Conférence de révision tenue à Kampala en 2010.

Pour certains, la lenteur des procédures judiciaires est irritante. Nous devons évaluer la part de responsabilité de la Cour dans cette situation, et celle des règles établies par les États. Contrairement à ce qui prévaut pour les tribunaux ad hoc, les États se sont attribué le droit exclusif d'amender les Règles de procédure et de preuve. Cette procédure doit créer une dynamique. Je vous encourage à veiller à ce que nos actions qui concernent les amendements au cadre juridique de la Cour ne cherchent pas à influencer le cours des procédures en cours.

Douze ans après le début des activités de la Cour, nous devons enfin évaluer notre rayonnement à l'échelle mondiale. Cet exercice est en effet très important si nous voulons tirer le meilleur parti de ce rayonnement. En ce qui concerne la réalisation de l'universalité, nos résultats sont satisfaisants – nous comptons 122 États Parties et malgré les obstacles, le Statut est, chaque année, ratifié par de nouveaux États. Il reste toutefois beaucoup à faire, d'autant plus que, comme nous le savons tous, certains grands acteurs internationaux rechignent à ratifier le Statut. J'espère que les États Parties poursuivront leurs efforts en faveur de la ratification ou de l'approbation des amendements de Kampala et de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour, et intégreront le Statut de Rome dans leurs lois nationales. Les progrès réalisés par les régions sur ces questions doivent être concrets.

La réussite de la Cour dépend également des États non Parties. Permettez-moi de vous citer un exemple : les États Parties ont approuvé l'établissement de deux bureaux de liaison, l'un auprès des Nations Unies à New York, et l'autre auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba. Ils sont chargés de maintenir des contacts réguliers avec ces organisations et leur pérennité dépend de la bonne volonté des pays qui les accueillent et de leur autorisation à accréditer le personnel.

Nous ne devons pas oublier, dans nos travaux, les victimes des atrocités criminelles. Le Fonds au profit des victimes, créé au titre du Statut de Rome, a gagné la confiance des États Parties. L'année dernière, durant la seule session de l'Assemblée, les engagements ont été supérieurs à 6,5 millions d'euros. Je ne doute pas qu'en raison de ces nouvelles ressources, le fonds pourra prochainement étendre ses activités au-delà des deux pays où il opère actuellement.

J'appelle enfin tous ceux qui appuient la Cour à exprimer leur soutien sur les médias sociaux. La Cour et mon Cabinet ont lancé une campagne mondiale sur ces médias, sous le thème « *La justice, une affaire de tous* », à l'occasion de la Journée de la justice pénale internationale. Le mois dernier, les représentants des États Parties ont été invités à exprimer leur soutien à la Cour sur twitter et sur la page Facebook du 17 juillet (en affichant une photographie). Cette action établit un lien entre les fonctionnaires gouvernementaux, la société civile et « l'homme de la rue », et prouve que nous nous préoccupons de la justice et partageons un objectif commun.